Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/3404

21. 11. 88

Sachgebiet 8051

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die bisherigen Erfahrungen mit der Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

Inhalt

		Seite
I.	**Vorgeschichte und Grundlagen des Berichts**	2
II.	**Erfahrungen mit der Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976**	2
1.	Zielsetzung und wesentliche Neuregelungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976	2
2.	Praktische Erfahrungen mit dem Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976	3
3.	Tätigkeit der Jugendarbeitsschutzausschüsse	4
III.	**Erfahrungen mit der Durchführung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1984**	6
1.	Zielsetzung und wesentliche Neuregelung des Gesetzes von 1984	6
2.	Praktische Erfahrungen mit dem Gesetz von 1984	6
IV.	**Zahlen der Aufsichtsbehörden über die Beschäftigung von Jugendlichen und Verstöße gegen die Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes in den Jahren 1976 bis 1986**	9
1.	Zahl der beschäftigten Jugendlichen	9
2.	Zahl und Art der Verstöße	9
3.	Verstöße in einzelnen Wirtschaftszweigen	10
V.	**Zusammenfassung der Erfahrungen**	10
VI.	**Anhang**	11
	Tabellen 1 bis 4	11

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung — III b 3 — 37 380 —4 — vom 14. November 1988 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 21. Juni 1978 — Drucksache 8/1758.

I. Vorgeschichte und Grundlagen des Berichts

Der Deutsche Bundestag hat in Punkt 19 seines Beschlusses vom 21. Juni 1978 die Bundesregierung aufgefordert, einen Bericht über die bisherigen Erfahrungen mit der Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes (JArbSchG) von 1976 vorzulegen. Ein Termin für die Abgabe dieses Berichts wurde nicht gesetzt (BT-Drucksache 8/1758 S. 3).

Die Bundesregierung hat wegen der schon damals einsetzenden Bestrebungen, das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 zu ändern, die Erstellung des Berichts zunächst zurückgestellt.

Die Länder haben aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976 den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes im Jahre 1983 im Deutschen Bundestag mit dem Ziel eingebracht, ausreichend Zeit für die betriebliche Berufsausbildung sicherzustellen und diese während der betriebsüblichen Arbeitszeit zu ermöglichen (vgl. BR-Drucksache 228/83; BT-Drucksache 10/340). Anläßlich der Beratungen des Gesetzentwurfs haben zahlreiche Sachverständige, insbesondere Vertreter der Aufsichtsbehörden der Länder, in der öffentlichen Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 27. Juni 1984 ausführlich über die bis dahin gewonnenen Erfahrungen mit dem Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 berichtet (vgl. Stenografisches Ausschußprotokoll Nr. 30). Diese haben Eingang in das Erste Gesetz zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 15. Oktober 1984 (BGBl. I S. 1277) gefunden.

Nachdem nunmehr mehrjährige Erfahrungen auch mit dieser Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes gemacht worden sind, wird gemäß der Aufforderung des Deutschen Bundestages mitgeteilt:

Der Bericht über die Erfahrungen mit der Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes stützt sich insbesondere auf folgende Grundlagen:

— Jahresberichte der Gewerbeaufsicht. Für die Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes sind die Bundesländer zuständig. Die Aufsicht über die Ausführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen obliegt den nach Landesrecht zuständigen Behörden (§ 51 Abs. 1 JArbSchG). Dies sind in der Regel die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter bzw. Bergämter. Über ihre Aufsichtstätigkeit haben die Aufsichtsbehörden im Rahmen der Jahresberichte nach § 139b Abs. 3 der Gewerbeordnung zu berichten (§ 51 Abs. 3 JArbSchG).

— Berichte der Landesausschüsse für Jugendarbeitsschutz. Der Landesausschuß für Jugendarbeitsschutz, der nach § 55 Abs. 1 JArbSchG von der obersten Landesbehörde zu bilden ist, berichtet im Rahmen der Jahresberichte der Gewerbeaufsicht über seine Tätigkeit (§ 57 Abs. 3 JArbSchG). Den Landesausschüssen gehören u. a. je sechs Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer an, deren Erfahrungen in den Jahresberichten wiedergegeben werden.

— Berichte über Schwerpunktaktionen der Aufsichtsbehörden. Die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes ist eine von vielen Aufgaben der Gewerbeaufsicht. Verstöße gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz werden bei den regelmäßigen Betriebsbesichtigungen oft nur durch Zufall entdeckt. In den Schwerpunktaktionen, die in größeren Abständen durchgeführt werden, wird die Kontrolle ausschließlich auf die Einhaltung des Jugendarbeitsschutzgesetzes konzentriert. Schwerpunktmäßig erstreckt sich die Überwachungstätigkeit auf Betriebe bestimmter Branchen. In Sonderaktionen einbezogen werden vor allem Wirtschaftszweige, in denen besonders zahlreiche Verstöße gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz festzustellen sind. Die obersten Arbeitsbehörden der Länder berichten über die Ergebnisse von Sonderaktionen teilweise in den Jahresberichten der Gewerbeaufsicht, teilweise geben sie hierüber auch Sonderbroschüren heraus.

— Antworten der obersten Arbeitsbehörden der Länder auf eine Umfrage des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom 28. April 1987 bezüglich der Erfahrungen mit der Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes.

Der Bericht berücksichtigt nicht die Verstöße gegen das Verbot der Kinderarbeit. Als spezieller Bericht zur Frage der Beschäftigung von Kindern liegt der Bericht der Bundesregierung vom 30. April 1979 (BT-Drucksache 8/2794) vor.

II. Erfahrungen mit der Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976

1. Zielsetzung und wesentliche Neuregelungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976

Das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 hatte zum Ziel, das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1960 an die seither vollzogenen sozialen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und bildungsmäßigen Entwicklungen anzupassen und hierdurch den Schutz junger Menschen im Berufsleben weiter zu verbessern. Um dies zu erreichen, wurden im wesentlichen folgende Neuregelungen eingeführt:

— Das Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit wurde im Grundsatz auf 15 Jahre festgesetzt.

— Die 5-Tage- und 40-Stunden-Woche wurde eingeführt, Ausnahmen vom 8-Stunden-Tag wurden beseitigt.

— An Berufsschultagen erfolgte eine Freistellung der Jugendlichen von der Arbeit im Betrieb bereits bei einer Unterrichtszeit von fünf Stunden.

— Die Schichtzeit der Jugendlichen, d. h. die Arbeitszeit einschließlich der Ruhepausen, wurde grundsätzlich auf zehn Stunden begrenzt.

— Die Nachtruhe wurde von 20 bis 6 Uhr auf 20 bis 7 Uhr ausgedehnt. Ausnahmen ließen eine Beschäftigung u. a. in Bäckereien ab 5 Uhr und im Gaststättengewerbe bis 22 Uhr zu.

— Der Urlaub der Jugendlichen wurde verlängert.

— Die gesundheitliche Betreuung der Jugendlichen wurde durch das Angebot jährlicher ärztlicher Untersuchungen erweitert.

Das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 hatte sich auch zum Ziel gesetzt, die Durchführung des Gesetzes zu verbessern. Es enthielt deswegen u. a. folgende Neuregelungen:

— Ausbau der Landesausschüsse für Jugendarbeitsschutz,

— Unterstützung der Tätigkeit der Aufsichtsbehörden durch Bildung örtlicher Jugendarbeitsschutzausschüsse,

— Präzisierung der Bußgeldvorschriften und Erhöhung des Bußgeldrahmens von 5 000 DM auf 20 000 DM,

— Verbot der Beschäftigung Jugendlicher für jeden Arbeitgeber, der wiederholt gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz verstößt,

— Pflicht zur Vorlage der ärztlichen Bescheinigungen bei der für die Berufsausbildung zuständigen Stelle.

2. Praktische Erfahrungen mit dem Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976

In den Berichten der Aufsichtsbehörden der Länder aus den Jahren 1976 bis 1984 machten Betriebe, die Jugendliche beschäftigten, immer wieder auf Schwierigkeiten mit dem Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 aufmerksam. Das Gesetz verkürze die Arbeits- und Ausbildungszeiten erheblich und erschwere ihnen, Jugendlichen die erforderlichen praktischen Fähigkeiten zu geeigneten Zeiten zu vermitteln. Die starren Arbeitszeitregelungen erschwerten auch die Zusammenarbeit Jugendlicher und Erwachsener.

Im einzelnen wurden vor allem folgende Problembereiche des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976 genannt:

In Branchen, in denen zugunsten eines verlängerten Wochenendes am Freitag nur bis mittags und an den übrigen Werktagen täglich mehr als acht Stunden gearbeitet wird, z. B. im Baugewerbe, äußerten Betriebe und dort beschäftigte Jugendliche den Wunsch, an dieser Arbeitszeitregelung teilnehmen zu können. Dies war nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 nicht möglich, da die tägliche Arbeitszeit starr auf acht Stunden begrenzt war. Aus diesem Grunde konnten Jugendliche auch nicht an der gleitenden Arbeitszeit mit Zeitausgleich teilnehmen. Beklagt wurde auch die unterschiedliche Regelung der Ruhepausen für Jugendliche und Erwachsene.

Bezüglich der Freistellung Jugendlicher an Berufsschultagen nach § 9 Abs. 1 JArbSchG hatten Handwerks- und Industriebetriebe gebeten, den Rechtszustand des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1960 wiederherzustellen, nach dem Jugendliche an Berufsschultagen erst dann von der Arbeit freizustellen waren, wenn die Unterrichtszeit einschließlich der Pausen mindestens sechs Zeitstunden betrug. Das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 hatte diese Zeitgrenze auf fünf Zeitstunden gesenkt.

Die neue Schichtzeitregelung des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976, nach der die Arbeitszeit der Jugendlichen einschließlich der Ruhepausen grundsätzlich zehn Stunden, im Gaststättengewerbe unter bestimmten Voraussetzungen elf Stunden nicht überschreiten durfte, war nicht in allen Bereichen auf Zustimmung gestoßen. Im Gaststättengewerbe, im Baugewerbe, im Einzelhandel und in Arztpraxen wurde die Schichtzeit für zu kurz gehalten. Im Gaststättengewerbe, im Einzelhandel stoße die Einhaltung der Schichtzeit von elf bzw. zehn Stunden wegen der dort üblichen langen Mittags- bzw. Nachmittagspausen auf Schwierigkeiten. Das gleiche gelte für Arztpraxen wegen des dort üblichen Vor- und Nachmittagsdienstes mit langen Mittagspausen und der nicht immer vorhersehbaren Zahl von Patienten.

Weitgehend auf Ablehnung war ferner die Regelung gestoßen, nach der Jugendliche morgens grundsätzlich erst ab 7 Uhr beschäftigt werden durften. Der Wunsch, Jugendliche im Interesse der Ausbildung bereits ab 6 Uhr oder früher zu beschäftigen, war vor allem in folgenden Bereichen geäußert worden: Backgewerbe, Fleischerhandwerk, Krankenanstalten, Textilindustrie, Papierindustrie, Kunststoff-Formgeber, Gebäudereiniger, Schornsteinfeger, Hafenbetriebe, Bäderbetriebe, Gaststättengewerbe. Anträge an den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, in diesen Bereichen aufgrund der Ermächtigung des § 21 Abs. 3 JArbSchG 1976 durch Rechtsverordnung Ausnahmen vom Verbot der Beschäftigung vor 7 Uhr zuzulassen, sind damit begründet worden, daß Jugendliche, die erst um 7 Uhr mit der Arbeit beginnen dürften, für die Ausbildung entscheidende Tätigkeiten und Arbeitsabläufe, die zu den normalen Betriebszeiten vor 7 Uhr anfielen, nicht oder nur unvollkommen kennenlernen könnten.

In Schichtbetrieben ist die Regelung des § 14 Abs. 3 Nr. 2 des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976 als unverständlich bezeichnet worden. Danach war eine Beschäftigung Jugendlicher in mehrschichtiger Arbeitsweise in der Zeit von 6 Uhr bis 23 Uhr nur als Jungarbeiter, nicht aber als Auszubildender zugelassen. Auch in mehrschichtigen Betrieben gab es aber Berufsausbildungsverhältnisse, die eine Ausbildung Jugendlicher zusammen mit den erwachsenen Arbeitnehmern zu den üblichen Schichtzeiten zwischen 6 Uhr und 23 Uhr erforderten. Die Beschäftigung Jugendlicher in der Zeit von 6 Uhr bis 7 Uhr und von 20 Uhr bis 23 Uhr sei für Auszubildende gesundheitlich auch nicht belastender als für Jungarbeiter.

Betriebsfremd sei auch das Verbot der Beschäftigung Jugendlicher am Samstag in Kfz-Werkstätten. Inspektion und Wagenpflege würden meist am Samstag durchgeführt. Mit diesen für die Ausbildung zum Kfz-Mechaniker wichtigen Arbeiten könnten Jugendliche

ohne eine Beschäftigung am Samstag nur unzureichend vertraut gemacht werden.

Im Gaststättengewerbe war die Vorschrift des § 17 Abs. 2 Nr. 8 JArbSchG 1976 als zu bürokratisch bezeichnet worden. Danach war eine Beschäftigung Jugendlicher an Sonntagen nur nach vorheriger Anzeige an die Aufsichtsbehörde zulässig, und dies auch nur dann, wenn die Schichtzeit von elf Stunden in derselben Woche nicht ausgeschöpft worden war. In der Anzeige mußte der Betrieb im voraus mitteilen, in welchen Wochen der Jugendliche beschäftigt werden soll. Dies sei insbesondere bei wechselndem Arbeitsanfall oft nicht voraussehbar gewesen.

Die von den Aufsichtsbehörden geschilderten Schwierigkeiten mit dem Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 sind in einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes, die am 27. Juni 1984 im Deutschen Bundestag durchgeführt wurde, im wesentlichen bestätigt worden.

Bemängelt wurde in dieser Anhörung insbesondere die mangelnde Kongruenz zwischen den Arbeitszeiten Jugendlicher und Erwachsener. Je weiter die Arbeitszeiten, besonders die Zeit des Arbeitsbeginns, bei Jugendlichen und Erwachsenen auseinanderfielen, um so eher entstünde die Gefahr, daß zwei Klassen von Auszubildenden in den Betrieben entstünden, nämlich Auszubildende über 18 Jahre, auf die die für Erwachsene geltenden Regelungen anzuwenden seien, und jugendliche Auszubildende, für die das Jugendarbeitsschutzgesetz gelte. Eine flexiblere Gestaltung der Arbeitszeit und deren Anpassung an die tatsächlichen betrieblichen Abläufe ohne Verlängerung der Arbeitszeit der Jugendlichen insgesamt wurde gefordert. Diese Forderung wurde insbesondere von den Arbeitgebern gestellt. Auch Beamte der Gewerbeaufsicht vertraten die Auffassung, daß die Arbeitszeitvorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes an die Erfordernisse der Praxis angepaßt werden müßten.

3. Tätigkeit der Jugendarbeitsschutzausschüsse

Erfahrungen mit dem Jugendarbeitsschutzgesetz sammeln nicht nur die für die Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes zuständigen Aufsichtsbehörden, sondern in hohem Maße auch die Ausschüsse für Jugendarbeitsschutz, die nach § 55 Abs. 1 und § 56 Abs. 1 JArbSchG zu bilden sind. Nach § 55 Abs. 1 JArbSchG wird bei den von der Landesregierung bestimmten obersten Landesbehörden — dies sind die Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder — ein Landesausschuß für Jugendarbeitsschutz gebildet. Nach § 56 Abs. 1 JArbSchG wird ein Ausschuß für Jugendarbeitsschutz bei der Aufsichtsbehörde — in der Regel dem Gewerbeaufsichtsamt — gebildet. Nach § 56 Abs. 1 Satz 2 JArbSchG übernimmt der Landesausschuß für Jugendarbeitsschutz die Aufgabe des Ausschusses bei den Aufsichtsbehörden, wenn im Land nicht mehr als zwei Aufsichtsbehörden eingerichtet sind. Dies ist in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg und im Saarland der Fall.

Einzelheiten über die Arbeit der Ausschüsse für Jugendarbeitsschutz ergeben sich aus dem Tätigkeitsbericht des Landesausschusses für Jugendarbeitsschutz, den dieser im Zusammenhang mit dem Bericht der Aufsichtsbehörde nach § 51 Abs. 3 JArbSchG abzugeben hat (§ 57 Abs. 3 JArbSchG).

Gemeinsam ist beiden Ausschüssen für Jugendarbeitsschutz, daß ihnen als Mitglieder Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, des Jugendrings, der Arbeitsverwaltung, des Gesundheitswesens und des Jugendamtes angehören. Den Ausschüssen gehören ferner je ein Vertreter der für die berufsbildenden Schulen zuständigen obersten Landesbehörde bzw. ein Lehrer an einer berufsbildenden Schule und je ein Arzt an.

Nach den Berichten der Länder resultieren aus dieser Zusammensetzung positive Erfahrungen. In der Arbeit der Ausschüsse habe es zwar wiederholt Kontroversen gegeben, insbesondere entgegengesetzte Auffassungen bei der Beratung der Verordnung zur Verbesserung der Ausbildung Jugendlicher vom 1. August 1983 und des Änderungsgesetzes zum Jugendarbeitsschutzgesetz von 1984. Insgesamt habe sich jedoch als fruchtbar erwiesen, daß Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in den Ausschüssen Gelegenheit haben, ihre Positionen abzuklären. Dies habe die mittelbare Wirkung, daß die Mitglieder der Ausschüsse die Diskussion in ihre Organisationen tragen, aus denen konkrete Erfahrungen und Anregungen in die Ausschüsse zurückflössen. Es sei häufig die Erfahrung gemacht worden, daß die Resonanz gering geblieben sei, wenn man sich aufklärend an die breite Öffentlichkeit gewandt habe, daß dagegen gute Erfolge erreicht worden seien, wenn man sich wegen spezieller Probleme mit den einzelnen Fachverbänden und Behörden in Verbindung gesetzt habe.

Zu den Aufgaben des Landesausschusses für Jugendarbeitsschutz gehören nach § 57 Abs. 1 JArbSchG die Beratung der obersten Landesbehörden in allen allgemeinen Angelegenheiten des Jugendarbeitsschutzes, Vorschläge für die Durchführung des Gesetzes und Aufklärung über Inhalt und Ziel des Jugendarbeitsschutzes.

Die Schwerpunkte der Beratung der obersten Landesbehörde lagen bei der Erörterung von Rechtsänderungen, der Erarbeitung von Runderlassen an die Aufsichtsbehörden und der Erstellung von Bußgeldkatalogen.

Intensiv erörtert wurden in den Landesausschüssen für Jugendarbeitsschutz der Entwurf einer Verordnung über die Verbesserung der Ausbildung Jugendlicher vom 1. August 1983 und der Entwurf des Änderungsgesetzes zum Jugendarbeitsschutzgesetz von 1984. Hierbei kam es mehrfach zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Soweit hierdurch nicht Beschlußunfähigkeit der Landesausschüsse herbeigeführt wurde, kam es als Ergebnis der Beratungen zum Teil zu Empfehlungen an die Landesregierung für ein Votum im Bundesrat oder für eine Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung.

Im Landesausschuß beraten wurden darüber hinaus Runderlasse der obersten Landesbehörden zur Durch-

führung des Jugendarbeitsschutzgesetzes und Entwürfe von Bußgeldkatalogen. Auch an Richtlinien der Kultusministerien zur Durchführung der Betriebspraktika nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 JArbSchG wurde beratend mitgewirkt. Die Landesausschüsse machen hierzu sowie zur Organisation der Gewerbeaufsicht und zur Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes Änderungsvorschläge. In Nordrhein-Westfalen ist z. B. der Anregung des Landesausschusses an den Kultusminister gefolgt worden, Jugendliche am Tag vor der schriftlichen Prüfung auch vom Besuch der Berufsschule freizustellen.

Die Vorschläge des Landesausschusses für die Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes beziehen sich überwiegend auf die Vorbereitung und Durchführung von Schwerpunktaktionen zum Jugendarbeitsschutz. Hierzu werden zum Teil Unterausschüsse eingesetzt, die konkrete Vorschläge ausarbeiten. Diese Vorschläge betreffen die Wirtschaftszweige, auf die sich die Schwerpunktkontrollen erstrecken sollen, ferner Zeitraum, Umfang und Strukturierung dieser Aktionen und die Auswertung ihrer Ergebnisse. Hierbei stützt sich der Landesausschuß auch auf Vorschläge der örtlichen Ausschüsse für Jugendarbeitsschutz bei den Gewerbeaufsichtsämtern.

Zu den Hauptaufgaben des Landesausschusses gehört die Aufklärung über Inhalt und Ziel des Jugendarbeitsschutzes. Hier sind folgende Aktivitäten zu nennen:

— Durchführung von Fachtagungen zum Jugendarbeitsschutz. Diese Fachtagungen erreichen Vertreter von Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Innungen, Jugendringen, Jugendämtern, Berufsschulen

— Herausgabe und Überarbeitung von Broschüren und branchenspezifischen Merkblättern zum Jugendarbeitsschutz

— Lehrerfortbildungsveranstaltungen

— Herstellung von Filmen über Jugendarbeitsschutz

— Veranstaltung von Plakatwettbewerben

— Veranstaltung von Preisausschreiben zum Jugendarbeitsschutz

— Veranstaltung von Informationswochen in Berufsschulen

— Befragungsaktionen von Jugendlichen in Berufsschulen bezüglich ihrer eigenen Erfahrungen mit der Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

— Herstellung von Unterrichtshilfen für Berufsschulen

— Herausgabe fremdsprachiger Informationsbroschüren zum Jugendarbeitsschutz für ausländische Jugendliche

Diese und andere Aufklärungstätigkeiten werden von den Landesausschüssen für Jugendarbeitsschutz mit Erfolg durchgeführt. In den Berichten der Länder über die Tätigkeit der Ausschüsse für Jugendarbeitsschutz wird der ständige Rückgang der festgestellten Verstöße gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz auch auf deren Aufklärungsarbeit zurückgeführt.

Durch das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 ist ein Ausschuß für Jugendarbeitsschutz bei der Aufsichtsbehörde (§ 56 Abs. 1 JArbSchG) eingeführt worden. Der Gesetzgeber hatte sich hiervon wertvolle Anregungen für den Landesausschuß für Jugendarbeitsschutz versprochen und wegen der Praxisnähe des Ausschusses bei der Aufsichtsbehörde dessen Aufklärungsarbeit besondere Bedeutung beigemessen.

Zu den Aufgaben des Ausschusses für Jugendarbeitsschutz bei der Aufsichtsbehörde gehört nach § 57 Abs. 4 JArbSchG, die Aufsichtsbehörde in allen allgemeinen Angelegenheiten des Jugendarbeitsschutzes zu beraten, dem Landesausschuß für Jugendarbeitsschutz Vorschläge für die Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes zu machen und über Ziel und Inhalt des Jugendarbeitsschutzes aufzuklären.

Nach den Berichten der Länder haben die örtlichen Ausschüsse für Jugendarbeitsschutz den Aufsichtsbehörden z. T. Denkanstöße und Anregungen gegeben. Durch Diskussion der praktischen Probleme des Jugendarbeitsschutzes mit den in den Ausschüssen vertretenen Institutionen haben sie dazu beigetragen, Lösungen für Einzelprobleme zu finden und das Bewußtsein für den Jugendarbeitsschutz zu schärfen. Die Hauptaufgabe der Ausschüsse bei den Aufsichtsbehörden ist darin zu sehen, über Inhalt und Ziel des Jugendarbeitsschutzes aufzuklären. Dies geschah vor allem durch folgende Maßnahmen:

— Erörterung von Problemen des Jugendarbeitsschutzes mit örtlichen Fachverbänden und Behörden

— Informationsveranstaltungen an Berufsschulen

— Zusammenarbeit mit dem Landesausschuß bei der Herstellung von Informationsbroschüren und Merkblättern

Da in den Stadtstaaten und im Saarland Landesausschuß und örtlicher Ausschuß für Jugendarbeitsschutz bei der Aufsichtsbehörde zusammenfallen, sind Erfahrungen mit gesonderten örtlichen Ausschüssen bei den Aufsichtsbehörden nur in sieben Ländern gemacht worden. Diese Erfahrungen sind unterschiedlich. In Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen ist die Arbeit der örtlichen Ausschüsse für Jugendarbeitsschutz allgemein positiv beurteilt worden. Zwischen den örtlichen Ausschüssen und dem Landesausschuß für Jugendarbeitsschutz habe eine gute Zusammenarbeit bestanden. Die örtlichen Ausschüsse hätten rege und effektive Aufklärungsarbeit über Inhalt und Ziel des Jugendarbeitsschutzes geleistet. Dagegen herrscht in den übrigen Ländern eher Skepsis. Die Arbeit der örtlichen Ausschüsse sei wenig effektiv, überdies verstünden sie sich häufig als Kontrollorgane.

III. Erfahrungen mit der Durchführung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1984

1. Zielsetzung und wesentliche Neuregelung des Gesetzes von 1984

Wegen der unter II.2 beschriebenen Schwierigkeiten bei der Durchführung der Arbeitszeitvorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976 in der betrieblichen Praxis ist das Erste Gesetz zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 15. Oktober 1984 (BGBl. I S. 1277) erlassen worden (vgl. BT-Drucksachen 10/340 und 10/2012).

Die Änderungen dieses Gesetzes zielten unter Wahrung des Gesundheitsschutzes der Jugendlichen darauf ab,

- ausreichend Zeit für die betriebliche Berufsausbildung Jugendlicher sicherzustellen,
- den Jugendlichen einen Arbeitsbeginn am Morgen zu ermöglichen, der den Erfordernissen der Berufsausbildung und der Zusammenarbeit von Jugendlichen und Erwachsenen gerecht wird,
- den Tarifvertragsparteien im Jugendarbeitsschutz mehr Befugnisse und mehr Verantwortung zu übertragen.

Von den Änderungen betroffen war nicht das ganze Jugendarbeitsschutzgesetz, sondern einige Arbeitszeitregelungen, die sich in der betrieblichen Praxis als unpraktikabel herausgestellt hatten und sich deshalb zum Nachteil für Ausbildung und Beschäftigung Jugendlicher auswirkten.

Die Änderungen betrafen im wesentlichen folgende Punkte:

- Der Arbeitsbeginn Jugendlicher am Morgen ist grundsätzlich ab 6 Uhr zugelassen worden.
- Durch die Zulassung der anderen als 8stündigen Verteilung der täglichen Arbeitszeit ist die Möglichkeit geschaffen worden, daß Jugendliche an der 4½-Tage-Woche und der gleitenden Arbeitszeit im Betrieb teilnehmen können.
- Durch Beschränkung der völligen Freistellung auf einen von zwei Berufsschultagen ist dafür gesorgt worden, daß für die betriebliche Berufsausbildung ausreichend Zeit verbleibt.
- Die Ungleichbehandlung von Jungarbeitern und Auszubildenden ist beseitigt worden.
- Im Kfz-Gewerbe dürfen Jugendliche am Samstag beschäftigt werden.
- Die Tarifvertragsparteien können aufgrund der neu eingefügten Tariföffnungsklausel insbesondere die Arbeits- und Schichtzeiten sowie die Ruhepausen an die unterschiedlichen Erfordernisse der betrieblichen Ausbildung und Beschäftigung Jugendlicher anpassen.

2. Praktische Erfahrungen mit dem Gesetz von 1984

In der Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1984 konnten wegen der Kürze der Zeit erst verhältnismäßig wenige Schwerpunktaktionen durch die Gewerbeaufsicht durchgeführt werden. Deswegen und auch wegen der Begrenztheit der Schwerpunktaktionen auf bestimmte Regionen sind allgemeingültige Aussagen nicht möglich. Dennoch läßt sich aus den Ergebnissen der Sonderaktionen, die nach der Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes im Jahre 1984 durchgeführt worden sind, in manchen Wirtschaftsbereichen bereits ein Rückgang der Verstöße gegen bestimmte Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes über Arbeitszeit und Freizeit erkennen.

In den Bauberufen sind bei einer Sonderaktion in Baden-Württemberg im Jahre 1985 in 1 035 Betrieben nur 9,1 % Verstöße gegen die Vorschrift über die Ruhepausen festgestellt worden. Dies zeigt, daß die bis dahin hohe Quote der Verstöße gegen die Ruhepausenregelung (bis zu 41 %) sich auf die Verletzung der gesetzlichen Verpflichtung des § 11 Abs. 3 des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976 konzentrierte, nach der Arbeitgeber für den Aufenthalt während der Pausen besondere Aufenthaltsräume für Jugendliche bereitzustellen hatten.

Im Gaststättengewerbe sind nach der Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes in Bayern und Baden-Württemberg Sonderaktionen durchgeführt worden, in denen 737 Betriebe besichtigt worden sind. Nur 5,7 % der materiellen Verstöße entfielen auf das Verbot der Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen. Dies ist daraus erklärbar, daß nach der Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes im Jahre 1984 — Änderung des § 17 Abs. 2 Nr. 8 JArbSchG — eine Beschäftigung Jugendlicher an Sonntagen im Gaststättengewerbe ohne besondere, praktisch nicht erfüllbare Bedingungen zulässig ist.

Im Einzelhandel, bei Friseuren und in Metallbetrieben ist ein Rückgang der Verstöße gegen die Vorschriften über die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit zu beobachten. Dieser Rückgang dürfte auf die flexiblere Fassung der Arbeitszeitvorschriften zurückzuführen sein, vor allem auf die Möglichkeit, die Arbeitszeit an einigen Tagen bis auf täglich achteinhalb Stunden zu verlängern und dafür an den anderen Tagen so zu verkürzen, daß die Wochenarbeitszeit von 40 Stunden nicht überschritten wird.

In Nordrhein-Westfalen haben brachenbezogene Sonderaktionen im Jahre 1985 zu folgendem Ergebnis geführt: In 40 aufgesuchten Kleinbetrieben der holz- und metallverarbeitenden Industrie ist die Neuregelung des § 8 Abs. 2a JArbSchG mit der Möglichkeit der Arbeitszeitverlängerung an Werktagen bis zu einer halben Stunde in diesem vorgegebenen Rahmen genutzt worden. Nur in einem Fall kam es zu einer Beanstandung. Bei einer Besichtigung von 224 metallverarbeitenden Betrieben und 553 Betrieben des Bau- bzw. Ausbaugewerbes hat es sieben Verstöße gegen Formvorschriften und zwei Verstöße gegen die Vorschrift über die Durchführung der ärztlichen Nachuntersuchung gegeben.

Die bisher vorliegenden Einzelbefunde aus den Sonderaktionen der Gewerbeaufsicht werden durch Beobachtungen bestätigt, die Beamte der Gewerbeaufsicht nach der Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes allgemein haben machen können. Die Länder haben überwiegend berichtet, daß ein Rückgang der Verstöße gegen materielle Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes festzustellen ist. Soweit Zahlen angegeben werden, wird im Vergleich der Jahre 1984 und 1985 der Rückgang der Verstöße auf 10 bis 38% beziffert. Besonders auffällig sei der Rückgang der Verstöße in Bäckereien und in anderen Handwerksbetrieben, in denen zugunsten eines verlängerten Wochenendes täglich mehr als acht Stunden gearbeitet wird.

Soweit die Länder aufgrund von Schwerpunktaktionen zum Jugendarbeitsschutz von den Auswirkungen der Änderungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes in der Praxis berichtet haben, ist das Echo auf die Gesetzesänderung positiv:

Das Land Bayern berichtet, daß die Änderungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes sich einmal darin auswirken, daß die Zahl der Verstöße gegen die Vorschriften über die tägliche Arbeitszeit deutlich abgenommen habe. Es sei nunmehr möglich, die tägliche Arbeitszeit der Jugendlichen besser an die betriebsübliche Arbeitszeit der Erwachsenen anzupassen. Weiter wird über die Auswirkungen der neuen Vorschrift berichtet:

„Besondere Aufmerksamkeit wurde bei der Sonderaktion, aber auch bei den Überprüfungen im Rahmen der allgemeinen Betriebsbesichtigungen im Jahre 1986 darauf gerichtet, ob die neuen Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes die in sie gesetzten Erwartungen in der betrieblichen Praxis erfüllen können.

Insgesamt wurden sowohl von Betrieben wie auch den Jugendlichen selbst die Gesetzesänderungen positiv bewertet. Für viele Betriebe bedeuten die Änderungen Erleichterungen bei der Beschäftigung und Ausbildung der Jugendlichen. So gestattet es insbesondere der gestaffelte Frühbeginn für Jugendliche in Bäckereien, die Auszubildenden besser mit den anfallenden Arbeiten vertraut zu machen. In diesem Gewerbe fallen Arbeiten an, wie z. B. die Tafelarbeiten, die nur in den frühen Morgenstunden verrichtet werden, so daß es bisher oftmals nicht oder nur schwer möglich war, die Jugendlichen in diesen für sie wichtigen Ausbildungsinhalten zu unterweisen. Begrüßt wurde auch die Möglichkeit der Verlängerung der täglichen Arbeitszeit auf achteinhalb Stunden, weil damit viele Betriebe einen gemeinsamen Frühschluß für alle Beschäftigten am Freitagnachmittag durchführen können. Dies gilt auch für die Verlängerung der Schichtzeit in Bau- und Montagebetrieben, da insbesondere dort sehr häufig die Jugendlichen mit den Erwachsenen in Fahrgemeinschaften zur Arbeitsstelle fahren und nunmehr im gleichen Turnus arbeiten können.

Ob und in welchem Umfang die Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungs- bzw. Arbeitsplätze geführt hat, ist zwar zahlenmäßig nicht erfaßbar. Tatsache ist aber, daß sich im Jahr 1985 das Gesamtangebot an Ausbildungsstellen (131 771) im Verhältnis zur Gesamtnachfrage (131 448) wesentlich verbessert hat. In einigen Branchen, wie z. B. im Hotel- und Gaststättengewerbe, bei den gewerblich/industriellen Berufen in Industrie und Handel oder auch in der Berufsgruppe Mechanik hat sich auch die absolute Zahl an Ausbildungsplätzen erhöht. Unabhängig von exakten zahlenmäßigen Angaben wurde in sehr vielen Fällen bestätigt, daß das neue Jugendarbeitsschutzgesetz sich positiv auf die Ausbildungsbereitschaft ausgewirkt habe."

Das Land Hamburg berichtet:

„Die Zahl der Verstöße gegen die Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes ist gegenüber dem Vorjahr um ca. 30% gesunken. Wurden im Jahr 1984 noch 357 Verstöße festgestellt, so waren es im Berichtsjahr nur noch 236. Dieser Rückgang ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß durch das Erste Gesetz zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 15. Oktober 1984 der Spielraum für die Beschäftigung von Jugendlichen erweitert wurde. Viele Vorschriften, gegen die in der Vergangenheit immer wieder verstoßen wurde, sind nunmehr so gefaßt, daß sie den Bedürfnissen der Arbeitgeber weitgehend entgegenkommen, z. B. die Verlegung des zulässigen Arbeitsbeginns von 7 Uhr auf 6 Uhr und des zulässigen Arbeitsendes in mehrschichtigen Betrieben von 20 Uhr auf 23 Uhr (§ 14 Jugendarbeitsschutzgesetz), die Verlängerung der Frist für die Erstuntersuchung von 9 auf 14 Monate (§ 32 Abs. 1 Nr. 1 Jugendarbeitsschutzgesetz)."

Das Land Nordrhein-Westfalen berichtet:

„Nach der Neuregelung der Nachtruhebestimmungen (§ 14) durch das Änderungsgesetz von 1984 ist festzustellen, daß vor allem in Bäckereien kaum noch diesbezügliche Verstöße festzustellen waren (s. Jahresbericht Nordrhein-Westfalen 1985). Die Neuregelung der Arbeitszeitverlängerung an einzelnen Werktagen bis zu einer halben Stunde (§ 8 Abs. 2 a) hat sich als praxisnah erwiesen; Verstöße, vor allem in Kleinbetrieben, sind weitgehend zurückgegangen."

Das Land Rheinland-Pfalz berichtet:

„Durch die Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 15. Oktober 1984 wurde erreicht, daß Ausbildung und Beschäftigung Jugendlicher mehr in die betrieblichen Arbeitsabläufe integriert werden und die Bereitschaft zur Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen gestärkt wird."

Das Saarland berichtet:

„Von den Betrieben ist die Gesetzesänderung begrüßt worden, insbesondere wegen der Wiederzulassung des allgemeinen Arbeitsbeginns um 6 Uhr, der Möglichkeit der Verlängerung der täglichen Arbeitszeit auf achteinhalb Stunden (wenn an einzelnen Werktagen die Arbeitszeit auf weniger als acht Stunden verkürzt wird) und der Gestattung des Arbeitsbeginns in Bäckereien für über 17 Jahre alte Jugendliche ab 4 Uhr."

Wenngleich die vom Land Bayern beobachteten positiven Auswirkungen des neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes auf die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe

nicht exakt zahlenmäßig nachgewiesen werden können, so erscheinen doch in diesem Zusammenhang die Zahlen der in den Jahren ab 1984 angebotenen Ausbildungsplätze von Bedeutung. Nach dem Berufsbildungsbericht 1988 der Bundesregierung (BT-Drucksache 11/2032) hat die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze in den Jahren 1984 (726 786), 1985 (719 110) und 1986 (715 880) erstmalig die Grenze von 700 000 überschritten. Diese Steigerung des Angebots an Ausbildungsplätzen hat sicherlich mehrere Ursachen. Sie ist nach Auffassung der Bundesregierung auch darauf zurückzuführen, daß die Ausbildung Jugendlicher in den Betrieben durch die Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes erleichtert und mit den Erfordernissen der Praxis in Einklang gebracht worden ist.

Als Zeichen dafür, daß das Jugendarbeitsschutzgesetz nach dessen Änderung bereitwilliger angenommen wird als zuvor, ist schließlich der erhebliche Rückgang der an den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gerichteten Eingaben zum Jugendarbeitsschutzgesetz zu bewerten. Während vor der Gesetzesänderung insbesondere von den Betrieben, aber auch von betroffenen Jugendlichen und deren Eltern die Praxisferne mancher Vorschrift des Jugendarbeitsschutzgesetzes bemängelt wurde, sind nach Inkrafttreten der Änderungen nur vereinzelt Anfragen zur Auslegung des Gesetzes eingegangen.

Die durch das Änderungsgesetz von 1984 eingeführte Tariföffnungsklausel des § 21a Abs. 1 JArbSchG gibt den Tarifvertragsparteien und auf Grund eines Tarifvertrages auch den Betriebspartnern die Befugnis, Abweichungen von den starren Regelungen der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, der 5-Tage-Woche, der Ruhepausen, der Schichtzeiten, der Samstagsruhe und der Ersatzfreizeiten für Samstags-, Sonntags- und Feiertagsarbeit zu vereinbaren. Damit soll eine flexible Anpassung an die branchenspezifischen, regional unterschiedlichen konkreten Erfordernisse der betrieblichen Ausbildung und Beschäftigung Jugendlicher ermöglicht werden (BT-Drucksache 10/2012 S. 14).

Inzwischen haben die Tarifvertragsparteien begonnen, von der Tariföffnungsklausel des § 21a JArbSchG Gebrauch zu machen. So können nach § 5 Nr. 2 des Manteltarifvertrags für den Berliner Einzelhandel vom 2. April 1985 durch Betriebsvereinbarung die Abweichungen von der regelmäßigen Arbeitszeit für Erwachsene im Rahmen des § 21a JArbSchG auch für Jugendliche getroffen werden. Nach § 6 Nr. 7 des Manteltarifvertrags für die Angestellten und gewerblichen Arbeitnehmer/innen des Einzelhandels in Baden-Württemberg vom 7. Mai 1985 gelten die Abweichungen von der regelmäßigen Arbeitszeit für Erwachsene im Rahmen des § 21a JArbSchG auch für Jugendliche. § 4 des Tarifvertrags für die bei öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren Beschäftigten in der Fassung vom 3. Mai 1988 bestimmt: „Im Rahmen der Ermächtigung des § 21a JArbSchG kann die tägliche Arbeitszeit der Jugendlichen bis auf 9 Stunden ausgedehnt werden, wobei die vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit nicht überschritten werden darf." Nach § 4 Nr. 3 Abs. 1 Satz 2 des Manteltarifvertrags für die Arbeiter, Angestellten und Auszubildenden in der Eisen-, Metall-, Elektro- und Zentralheizungsindustrie Nordrhein-Westfalens vom 29. Februar 1988 kann für jugendliche Arbeitnehmer zwischen 16 und 18 Jahren eine Anpassung an die Regelungen für erwachsene Arbeitnehmer über die Verteilung der tariflichen und der individuellen wöchentlichen Arbeitszeit, über Beginn und Ende der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit und der Pausen, über die Verteilung der Arbeitszeit auf mehrere Wochen, über Schichtpläne, über Lage und Zusammenfassung freier Tage durch Betriebsvereinbarung erfolgen.

Nach den Berichten der Länder sind Schwierigkeiten mit den geänderten Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes nicht entstanden. Dies heißt nicht, daß das Jugendarbeitsschutzgesetz jetzt überhaupt nicht mehr auf Kritik stößt. Bemängelt wird weiterhin vor allem die Regelung des § 12 JArbSchG, durch die die Schichtzeit begrenzt wird. Besonders das Gaststättengewerbe weist immer wieder darauf hin, daß die Schichtzeit von 11 Stunden zu kurz sei und hierdurch in den Ausbildungsbetrieben Schwierigkeiten entstünden. Auch im Einzelhandel, in Friseurbetrieben, in Arztpraxen und auf Baustellen bereitet die Schichtzeitregelung und die Regelung über Dauer und Lage der Ruhepausen Schwierigkeiten.

Gerade diese vereinzelten, auf einige Beschäftigungszweige beschränkten Schwierigkeiten mit der Einhaltung der Arbeitszeitvorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes zeigen, welche Aufgaben und Möglichkeiten die neue Tariföffnungsklausel des § 21a JArbSchG den Tarifvertragsparteien gibt. Diese können ortsnäher als der Gesetzgeber beurteilen, welcher Art diese Schwierigkeiten sind und ob, inwieweit und in welcher Weise sie behoben werden sollen.

Die während der Beratungen des Änderungsgesetzes von verschiedenen Seiten geäußerten Befürchtungen, durch die Änderungen werde die Gesundheit der Jugendlichen beeinträchtigt, haben sich nach den bisher gesammelten Erfahrungen bei der Durchführung des geänderten Jugendarbeitsschutzgesetzes nicht bestätigt. Dies liegt sicherlich vor allem daran, daß das Änderungsgesetz 1984 den Kern des Jugendarbeitsschutzes, auch den Kern seines Arbeitszeitschutzes, unangetastet gelassen hat.

Aus den gleichen Gründen haben sich die während der Beratungen des Änderungsgesetzes von einigen Seiten geäußerten Befürchtungen, durch die Vorverlegung des Arbeitsbeginns würden das Wegeunfallrisiko und das Unfallrisiko am Arbeitsplatz erheblich ansteigen, nicht bestätigt. Nach den vom Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften zur Verfügung gestellten Zahlen ist für die Gruppe der 15- bis 18jährigen die Zahl der Arbeits- und Wegeunfälle von 1983 bis 1987 absolut und relativ ständig zurückgegangen. Wurden für diese Gruppe im Jahre 1983 noch 15 168 (11,8%) Wegeunfälle und 24 265 (8,2%) Arbeitsunfälle gemeldet, betrug die Zahl der Wegeunfälle im Jahre 1987 nur noch 11 594 (7,7%), die Zahl der Arbeitsunfälle nur noch 20 109 (6,6%). Die Zahl der Wege- und Arbeitsunfälle der Jugendlichen ist somit in stärkerem Maße zurückgegangen als die Zahl der beschäftigten Jugendlichen in den Betrieben (vgl. Tabelle 1). Im Vergleich hierzu ist in den übrigen Altersgruppen die Zahl der Wege- und Ar-

beitsunfälle von 1983 bis 1987 ständig angestiegen, und zwar von 113 355 (88,2 %) Wegeunfällen und 1 050 549 (91,8 %) Arbeitsunfällen im Jahre 1983 auf 138 083 (92,3 %) Wegeunfälle und 1 131 408 Arbeitsunfälle (93,4 %) im Jahre 1987.

IV. Zahlen der Aufsichtsbehörden über die Beschäftigung von Jugendlichen und Verstöße gegen die Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes in den Jahren 1976 bis 1986

Zu den Hauptaufgaben der Gewerbeaufsicht gehört die Besichtigung und Überprüfung von Betrieben daraufhin, ob die Schutzvorschriften für Arbeitnehmer eingehalten werden. Die Aufsichtsbehörden erfassen hierbei die Betriebe nach Größenklassen, d. h. nach der Zahl der Arbeitnehmer, die in ihnen beschäftigt sind. Festgehalten wird hierbei auch, wie viele Jugendliche und Erwachsene in den Betrieben beschäftigt sind.

Die Aufsichtsbehörden registrieren nicht zuletzt die Verstöße, die gegen die Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes begangen werden. Zahl und Art der Verstöße (vgl. IV. 2), insbesondere eine hohe Zahl von Verstößen gegen bestimmte Schutzvorschriften, können ein Hinweis darauf sein, daß die Ausgestaltung des Jugendarbeitsschutzes mit betrieblichen Erfordernissen und einer praxisnahen Ausbildung Jugendlicher nicht zu vereinbaren ist. Zahl und Art der Verstöße in einzelnen Wirtschaftszweigen (vgl. IV. 3) können ein Indiz für konkrete Schwierigkeiten mit der Einhaltung des Jugendarbeitsschutzgesetzes sein.

Die Auswertung des vorhandenen Materials hat im wesentlichen folgendes Ergebnis:

1. Zahl der beschäftigten Jugendlichen

Aus Tabelle 1 (Anhang) ergibt sich, daß die Zahl der Betriebe, in denen Arbeitnehmer beschäftigt werden, in der Zeit von 1977 bis 1986 im wesentlichen konstant geblieben ist. Um ca. 17 % hat demgegenüber die Zahl der in diesen Betrieben beschäftigten Jugendlichen abgenommen. Hierzu steht die Tatsache, daß im Zeitraum von 1977 bis 1986 die Zahl der Ausbildungsverhältnisse ständig zugenommen hat, nur scheinbar im Widerspruch. Zurückgegangen ist nur die Zahl der Beschäftigten, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß durch Einführung des 10. Pflichtschuljahres in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Berlin, durch die Einführung des Berufsgrundschuljahres in anderen Ländern und die zum Teil längeren Wartezeiten der Schüler infolge der relativen Knappheit an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sich das Alter, in dem junge Menschen ins Berufsleben eintreten, ständig erhöht hat.

Nach den der Bundesregierung vorliegenden Zahlen der Auszubildenden und der als Arbeitnehmer beschäftigten Jugendlichen hat sich von 1977 bis 1985 das Zahlenverhältnis dieser beiden Gruppen ständig zugunsten der Auszubildenden verändert. Waren 1977 nur 67,7 % der Jugendlichen Auszubildende, waren es 1985 bereits 93,6 %.

2. Zahl und Art der Verstöße

Die Zahl der Beanstandungen wegen Verstoßes gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz hat sich von 1977 bis 1986 in einem wesentlich stärkeren Maße verringert als die Zahl der in den Betrieben beschäftigten Jugendlichen. Die Länder führen zur Erklärung dafür vor allem zwei Gründe an: Die immer bessere Aufklärung über den Jugendarbeitsschutz durch die Landesausschüsse für Jugendarbeitsschutz und die Ausschüsse für Jugendarbeitsschutz bei den Aufsichtsbehörden, für die Zeit nach dem 21. Oktober 1984 auch die durch das Änderungsgesetz zum Jugendarbeitsschutzgesetz von 1984 ermöglichte praxisnahe und flexible Gestaltung der Dauer und Lage der Arbeitszeit der Jugendlichen.

Tabelle 2 (Anhang) gibt eine Übersicht darüber, gegen welche Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes hauptsächlich verstoßen wird. Die Zahl der Verstöße liegt deutlich unter der Zahl der Beanstandungen (Tabelle 1), weil bei der Überprüfung der Beanstandungen sich ein Teil oft als unberechtigt herausstellt.

Der größte Prozentsatz der Verstöße (28,4 %) wurde im Durchschnitt bei den Vorschriften über die ärztlichen Untersuchungen festgestellt, wobei jedoch eine stetige Abnahme sowohl der absoluten als auch der relativen Zahlen zu registrieren ist. 1986 ist die Zahl dieser Verstöße auf die Hälfte der von 1977 gesunken. Diese positive Entwicklung kann darauf zurückgeführt werden, daß durch das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 das Berufsbildungsgesetz dahin gehend geändert wurde, daß die Vorlage der Untersuchungsbescheinigungen bei der zuständigen Stelle Voraussetzung für die Eintragung eines Berufsausbildungsvertrages in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse wurde.

Etwa ein Viertel der Verstöße entfällt auf die — formellen — Vorschriften über Aushänge und Verzeichnisse (§§ 47 ff. JArbSchG). Von den Arbeitszeitvorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes sind von Verstößen zu etwa gleichen Teilen zwei Vorschriftenkomplexe betroffen: Die Vorschriften über die Arbeitszeit und über arbeitsfreie Zeiten. Zur ersten Gruppe gehören die Vorschriften über die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit und die Schichtzeit, zur zweiten Gruppe die Vorschriften über Ruhepausen, Urlaub, Nachtruhe, Samstags- und Sonn- und Feiertagsruhe, Fünf-Tage-Woche, Ersatzfreizeit für eine zulässige Beschäftigung an Samstagen und an Sonn- und Feiertagen.

Tabelle 2 gibt keine Auskunft über das Verhältnis der Zahl der Verstöße zur Größe der besichtigten Betriebe. In den Berichten der obersten Arbeitsbehörden der Länder heißt es hierzu in der Regel: Je kleiner der Betrieb, um so größer die Zahl der Verstöße.

3. Verstöße in einzelnen Wirtschaftszweigen

In Tabelle 3 (Anhang) sind die Wirtschaftszweige aufgeführt, in denen bei den Schwerpunktaktionen der Gewerbeaufsicht zum Jugendarbeitsschutz in den Jahren 1977 bis 1986 eine besonders hohe Zahl von Verstößen festgestellt worden ist.

Die bei den Schwerpunktaktionen festgestellten Verstöße gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz können quantitativ nur bewertet werden, wenn sie in ein Verhältnis zur Zahl der besichtigten Betriebe und der dort beschäftigten Jugendlichen gesetzt werden. Diese Verhältniszahlen sind ebenfalls in Tabelle 3 angegeben.

Die Tabelle 4 (Anhang) gibt Auskunft darüber, welche Arten von Verstößen für die einzelnen Wirtschaftszweige charakteristisch sind. Sie zeigt zugleich, wo Probleme mit der Einhaltung der Kernvorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes vorliegen.

Die angegebenen Prozentzahlen geben den prozentualen Anteil von Verstößen gegen bestimmte einzelne Vorschriften im Verhältnis zur Gesamtzahl der Verstöße gegen alle aufgeführten Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes an. Die erste Prozentzahl bezeichnet die geringste, die zweite Prozentzahl die höchste bei Schwerpunktaktionen registrierte Quote an Verstößen.

Bei den zum Teil hohen Quoten an Verstößen gegen eine bestimmte Vorschrift des Jugendarbeitsschutzgesetzes handelt es sich um relative Zahlen, die im Zusammenhang mit den absoluten Zahlen der Verstöße in Tabelle 3 zu betrachten sind. Die absolute Zahl der Verstöße ist z. B. in Betrieben der Holzbe- und -verarbeitung mit 664 Verstößen in 8 818 Betrieben und bei 44 222 beschäftigten Jugendlichen gering. Die hohe Quote von bis zu 79 % Verstößen gegen die Vorschriften über die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit besagt nur, daß die absolut geringe Zahl der Verstöße sich hauptsächlich auf diesen Bereich konzentriert. Umgekehrt liegen z. B. bei den Bäckereien und Konditoreien die Quoten, in denen Verstöße festgestellt worden sind, erheblich niedriger. Dies liegt daran, daß sich hier die Verstöße auf mehrere Kernbereiche des Jugendarbeitsschutzes verteilen.

Bei der Betrachtung der häufigsten Verstöße in den einzelnen Wirtschaftszweigen ist folgendes festzustellen:

Für das Gaststättengewerbe typisch sind die Verstöße gegen die Vorschrift über die Schichtzeit. Dies deckt sich mit den Klagen aus diesem Wirtschaftsbereich, die Schichtzeit von elf Stunden im Gaststättengewerbe (generell nur zehn Stunden) reiche für eine Beschäftigung Jugendlicher vormittags und abends nicht aus. Die Verstöße gegen die Vorschriften über die Sonn- und Feiertagsruhe resultieren wohl aus der bis zum Jahre 1984 geltenden Regelung des § 17 Abs. 2 Nr. 8 des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976, die sich allgemein als unpraktikabel erwiesen hat.

Bei den Fleischereien dürften sich die Verstöße gegen die Nachtruhevorschriften daraus erklären, daß nach der bis zum Jahre 1984 geltenden Fassung der Vorschrift über die Nachtruhe des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976 ein Frühbeginn mit der Beschäftigung vor 7 Uhr nicht erlaubt war. Das gleiche gilt für Bäckereien und Konditoreien, in denen eine Beschäftigung vor 5 Uhr generell ausgeschlossen war.

Für Arztpraxen ebenso wie für den Einzelhandel sind die Verstöße gegen die Schichtzeitregelung charakteristisch. Diese Verstöße erklären sich vor allem aus den in diesen Branchen üblichen langen Mittagspausen.

Die häufigen Verstöße gegen die Regelung der täglichen Arbeitszeit bei den Bauberufen und in den Berufen der Holzbe- und Holzverarbeitung sind daraus erklärlich, daß die in diesen Berufen praktizierte Überschreitung der täglichen Arbeitszeit von acht Stunden zugunsten einer kürzeren Beschäftigung am Freitag für Jugendliche nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 bis zur Änderung im Jahre 1984 nicht möglich war. Bei den Verstößen gegen die Ruhepausenregelung dürfte die Mehrzahl der Verstöße auf die bis zum Jahre 1984 geltende Verpflichtung des § 11 Abs. 3 des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976 zurückzuführen sein, für den Aufenthalt der Jugendlichen während der Pausen besondere Aufenthaltsräume bereitzustellen.

Bei den Friseuren dürfte die hohe Quote der Verstöße gegen Ruhepausenvorschriften darauf zurückzuführen sein, daß Friseurbetriebe es oft mit einer unvorhersehbaren Fluktuation von Kunden zu tun haben. Hierdurch besteht der Anreiz, die vorgeschriebenen Ruhepausen immer wieder zu verschieben und schließlich entfallen zu lassen.

Die zum Teil hohe Quote der Verstöße gegen die Vorschrift über das Verbot der Samstagsarbeit in den Metallberufen einschließlich des Kfz-Handwerks dürfte besonders das Kfz-Gewerbe betreffen, in dem die Beschäftigung Jugendlicher am Samstag bis zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes im Jahre 1984 nicht zulässig war.

V. Zusammenfassung der Erfahrungen

- Insgesamt ist in der Zeit von 1977 bis 1986 die Zahl der Verstöße gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz deutlich zurückgegangen (1977: 27 866 Verstöße, 1986: 8 850 Verstöße).
- Vor der Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes im Jahre 1984 wurde in den Betrieben über erhebliche Schwierigkeiten mit den Arbeitszeitvorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes geklagt, heute kaum noch.
- Die Anpassung der Arbeitszeitvorschriften im Jahre 1984 an die Erfordernisse der Berufsausbildung und der Zusammenarbeit von Jugendlichen und Erwachsenen ist von den Betrieben und Jugendlichen weitgehend angenommen worden.

— Nach den Berichten der Länder haben die Änderungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes wesentlich zur Verringerung der Schwierigkeiten bei der Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes beigetragen und damit zu einem wirkungsvolleren Jugendarbeitsschutz insgesamt.

— Die Anpassung der Arbeitszeitvorschriften an die betrieblichen Erfordernisse ist seit Einfügung der Tariföffnungsklausel des § 21a JArbSchG durch die Tarifvertragsparteien möglich. Die Tarifvertragsparteien haben hiervon bereits Gebrauch gemacht.

VI. Anhang

Tabellen 1 bis 4

Tabelle 1

Zahl der Beanstandungen in den Betrieben von 1977 bis 1986

Jahr	Zahl der Betriebe, die Arbeitnehmer beschäftigen	Zahl der in diesen Betrieben beschäftigten Jugendlichen	Zahl der Beanstandungen	Zahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren	Zahl der Strafanzeigen
1977	1 706 878	1 069 097	33 979	2 778	18
1978	1 689 040	1 003 810	34 982	2 159	18
1979	1 764 336	1 037 876	27 067	2 280	13
1980	1 782 960	1 050 959	24 025	2 390	18
1981	1 790 466	1 016 983	30 055	2 283	20
1982	1 789 998	986 399	22 078	1 751	5
1983	1 664 080	964 183	25 594	1 351	3
1984	1 681 349	918 157	21 521	1 303	7
1985	1 670 037	907 067	18 746	937	8
1986	1 661 125	884 974	17 220	804	10

Quelle: Jahresberichte der Gewerbeaufsicht der Länder; Ergebnisse einer Umfrage bei den Ländern im Jahr 1987

Tabelle 2

Arten der Verstöße von 1977 bis 1986

Jahr	Verstöße insgesamt	Beschäftigungsverbote für Jugendliche	Arbeitszeitregelungen für Jugendliche	Arbeitsfreie Zeiten für Jugendliche	Ärztliche Untersuchungen	Sonstiges (Aushänge und dgl.)
1977	27 866	2 982 *(10,7 %)*	4 832 *(17,3 %)*	5 280 *(19,0 %)*	10 366 *(37,2 %)*	4 406 *(15,8 %)*
1978	23 322	477 *(2,1 %)*	4 651 *(19,9 %)*	5 939 *(25,5 %)*	7 797 *(33,4 %)*	4 458 *(19,1 %)*
1979	20 629	444 *(2,2 %)*	4 720 *(22,9 %)*	5 608 *(27,2 %)*	6 889 *(33,4 %)*	2 968 *(14,3 %)*
1980	17 136	587 *(3,4 %)*	3 885 *(22,7 %)*	4 793 *(28,0 %)*	5 847 *(34,1 %)*	2 024 *(11,8 %)*
1981	19 435	271 *(1,4 %)*	4 092 *(21,1 %)*	3 886 *(20,0 %)*	4 806 *(24,7 %)*	6 380 *(32,8 %)*
1982	12 768	138 *(1,1 %)*	2 900 *(22,7 %)*	2 012 *(15,8 %)*	2 822 *(22,1 %)*	4 896 *(38,3 %)*
1983	14 458	150 *(1,0 %)*	3 326 *(23,0 %)*	2 632 *(18,2 %)*	3 110 *(21,5 %)*	5 240 *(36,3 %)*
1984	11 360	174 *(1,5 %)*	2 622 *(23,1 %)*	1 851 *(16,3 %)*	2 655 *(23,4 %)*	4 058 *(35,7 %)*
1985	8 357	93 *(1,1 %)*	1 781 *(21,3 %)*	1 364 *(16,3 %)*	1 694 *(20,3 %)*	3 425 *(41,0%)*
1986	8 850	91 *(1,0 %)*	1 885 *(21,3 %)*	1 660 *(18,8 %)*	1 532 *(17,3 %)*	3 682 *(41,6 %)*
Insgesamt	164 181	5 407 *(3,3 %)*	34 694 *(21,2 %)*	35 025 *(21,3 %)*	47 518 *(28,9 %)*	41 537 *(25,3 %)*

Quelle: Jahresberichte der Gewerbeaufsicht der Länder; Ergebnisse einer Umfrage bei den Ländern im Jahr 1987

Tabelle 3

Zahl der Verstöße in einzelnen Wirtschaftszweigen von 1977 bis 1986

Wirtschaftszweig	Zahl der besichtigten Betriebe	Zahl der betroffenen Jugendlichen	Zahl der Beanstandungen	Zahl der Verstöße im Verhältnis zur Zahl der Betriebe	Zahl der Verstöße im Verhältnis zur Zahl der betroffenen Jugendlichen
Gaststättenwesen	4 090	10 630	3 649	*89,2 %*	*34,3 %*
Fleischer	3 937	8 511	2 317	*58,8 %*	*27,2 %*
Bäckereien und Konditoreien	6 840	14 551	3 117	*45,6 %*	*21,2 %*
Arztpraxen	2 109	2 917	828	*39,3 %*	*28,3 %*
Bauberufe	7 036	16 678	2 161	*30,7 %*	*12,9 %*
Einzelhandel	20 142	54 574	5 926	*29,4 %*	*10,9 %*
Friseure	6 746	13 215	1 313	*17,5 %*	*9,9 %*
Holzbe- und Holzverarbeitung	3 236	6 924	664	*20,5 %*	*9,6 %*
Metallbetriebe einschl. Kfz-Handwerk ..	8 818	44 222	3 193	*36,2 %*	*7,2 %*

Quelle: Berichte der Gewerbeaufsicht der Länder über Schwerpunktaktionen in den Jahren 1977 bis 1986

Tabelle 4

Art und Umfang der Verstöße in einzelnen Wirtschaftszweigen von 1977 bis 1986

Wirtschaftszweig	tägliche und wöchentliche Arbeitszeit	Ruhepausen	Schichtzeit	Nachtruhe	5-Tage-Woche	Sonn- und Feiertagsruhen	Samstagsruhe	Ersatzzeiten
Gaststättenwesen	18 bis 34 % *)		12 bis 41 %			9 bis 39 %		10 bis 38 %
Fleischer	13 bis 36 %		15 bis 39 %	4 bis 20 %				
Bäckereien und Konditoreien	6 bis 31 %	10 bis 37 %		10 bis 26 %	12 bis 19 %			20 bis 44 %
Arztpraxen	11 bis 42 %		43 bis 74 %					
Bauberufe	18 bis 81 %	9 bis 41 %						
Einzelhandel	13 bis 43 %	8 bis 23 %	7 bis 74 %					10 bis 39 %
Friseure	17 bis 59 %	10 bis 74 %						
Holzbe- und Holzverarbeitung	29 bis 79 %	12 bis 54 %						
Metallbetriebe einschl. Kfz-Handwerk	16 bis 62 %	15 bis 42 %					12 bis 63 %	

Quelle: Berichte der Gewerbeaufsicht der Länder über Schwerpunktaktionen in den Jahren 1977 bis 1986

*) Niedrigste und höchste Prozentzahl der bei Schwerpunktaktionen festgestellten Verstöße gegen bestimmte Vorschriften

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333